

CHAPITRE 5: L'ONU CONSTITUE-T-ELLE UN BON INVESTISSEMENT ?

"L'ONU se trouve confrontée à une crise financière et constitutionnelle qu'il faut résoudre si l'on veut qu'elle continue à être un instrument efficace. On ne peut méconnaître la Charte. On ne peut briser l'espoir. Il faut honorer ses engagements. Les factures doivent être réglées."

Mémoire envoyé à l'ONU par M. Adlai E. Stevenson, Représentant permanent des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, 1964

Que fait l'ONU pour préserver son efficacité?

Au cours des dernières années, l'ONU a mis en œuvre d'importantes réformes pour accroître son efficacité et sa productivité. On peut citer à cet égard la nomination d'un Secrétaire général adjoint pour les services de contrôle interne, la réduction des dépenses de fonctionnement, la réduction du nombre de postes de rang élevé et la suppression d'un millier de postes. Le budget ordinaire de l'ONU a été soumis pendant huit ans à une croissance nominale nulle, qui a été suivie d'une très légère augmentation pour l'exercice biennal en cours, laquelle représente cependant une diminution en termes réels par rapport à l'exercice précédent.

La cadence des réformes s'est accélérée de manière spectaculaire au cours du premier mandat du Secrétaire général Kofi Annan (1997-2001), qui a lancé le train de réformes le plus vaste jamais proposé à l'Assemblée générale. Parmi ces réformes, figurent :

- * La réallocation de ressources précédemment affectées à des domaines faiblement prioritaires et aux services administratifs à des domaines plus prioritaires, identifiés par les États Membres.
- * La réduction des dépenses administratives et la réaffectation des économies ainsi réalisées à des activités de développement.
- * Le regroupement des activités de l'ONU en quatre grands secteurs : paix et sécurité, développement, affaires économiques et sociales et affaires humanitaires, la question des droits de l'homme étant commune à tous ces secteurs.
- * La nomination d'une Vice-Secrétaire générale pour superviser le travail de l'Organisation au quotidien et coordonner les réformes.
- * La création d'un Bureau des services de contrôle interne, dont le rôle est de mener des audits, évaluations, contrôles, inspections et enquêtes.
- * L'établissement d'un cabinet constitué des principaux hauts responsables de l'Organisation pour accélérer la prise de décisions et améliorer la coordination.
- * Le lancement d'une réforme majeure du personnel visant à améliorer la gestion des ressources humaines à tous les niveaux.

Les efforts de réforme se sont poursuivis en 2002 avec l'examen de toutes les activités des départements de l'Organisation ainsi que de certaines questions administratives, telles que les services de conférence et la documentation et le processus d'allocation des ressources dans le budget de l'Organisation. L'objectif est d'assurer une affectation optimale des ressources disponibles en simplifiant les procédures, réduisant les doubles emplois, améliorant l'efficacité, modernisant les fonctions du Secrétariat et mettant fin aux activités qui ne sont plus utiles. Le Secrétaire général a décidé des réformes dans tous les domaines relevant de son autorité. Pour les autres, les décisions doivent être prises directement et collectivement par les États Membres.

Combien coûte l'ONU?

Le budget ordinaire de l'ONU s'élève à 1,3 milliard de dollars par an. Il couvre les activités de l'Organisation, les dépenses de personnel et l'infrastructure de base, mais non les opérations de maintien de la paix, qui font l'objet d'un budget distinct. Tous les États Membres de l'ONU sont tenus aux termes de la Charte, qui est un traité international, de contribuer au budget. La quote-part de chaque État est calculée sur la base de sa part de l'économie mondiale.

Quelles sont les dépenses annuelles de l'ensemble du système des Nations Unies?

Le système des Nations Unies dépense quelque 12 milliards de dollars par an, si l'on prend en compte l'ONU, les opérations de maintien de la paix, les divers programmes et fonds ainsi que les institutions spécialisées, mais non la Banque mondiale, le Fonds

monétaire international (FMI) et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Un peu plus de la moitié de ce montant provient de contributions volontaires des États Membres, le reste correspondant à leurs quotes-parts obligatoires.

L'ONU et ses institutions, fonds et programmes (essentiellement le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme alimentaire mondial, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Fonds des Nations Unies pour la population) dépensent près de 6,5 milliards de dollars par an en activités opérationnelles pour le développement, surtout dans le cadre de programmes économiques, sociaux et humanitaires visant à aider les pays les plus pauvres. En outre, la Banque mondiale, le FMI et l'IFAD fournissent chaque année sous forme de prêts des milliards de dollars pour aider à éliminer la pauvreté, favoriser le développement et stabiliser l'économie mondiale.

Les dépenses militaires mondiales (quelque 800 milliards de dollars par an) couvriraient le coût de l'ensemble du système des Nations Unies pendant plus de 65 ans.

LES RETOMBÉES DE L'ACTIVITÉ DES NATIONS UNIES POUR LES ENTREPRISES

Les travaux de l'Organisation des Nations Unies bénéficient aux entreprises du monde entier.

* Le monde des affaires et l'ONU ont un intérêt commun à promouvoir la croissance et la stabilité économiques, créer des emplois et stimuler les investissements. Les activités de l'ONU (par exemple l'aide pour les élections, l'alphabétisation et l'élimination des maladies) contribuent à créer des sociétés stables, démocratiques, qui fonctionnent. L'Organisation fournit les investissements non commerciaux, sans lesquels l'investissement privé ne pourrait être rentable.

* Les initiatives de l'ONU visant à promouvoir les exportations, éliminer les obstacles au commerce, élaborer des législations uniformes en matière de commerce et protéger les droits d'auteur profitent à toutes les entreprises.

* Le système des Nations Unies définit les normes techniques des télécommunications, de l'aviation, du transport maritime et des services postaux, qui rendent possibles les transactions internationales.

* Les efforts de l'ONU visant à promouvoir des réformes axées sur le marché, à faciliter les transactions des entreprises et mettre en place des législations qui leur sont favorables, contribuent à stimuler dans les pays en développement les investissements directs étrangers lesquels, selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), se sont élevés à 225 milliards de dollars en 2001.

* Le système des Nations Unies est un acheteur majeur de biens et de services : ces achats s'élèvent à plus de 4 milliards de dollars par an. L'UNICEF achète la moitié des vaccins produits dans le monde, tandis que le Fonds des Nations Unies pour la population est le plus grand acheteur de contraceptifs du monde.

* Les entreprises des États-Unis sont régulièrement les principaux fournisseurs de biens et de services à l'ONU. En 2001, elles ont réalisé un chiffre d'affaires de 216 millions de dollars au seul titre des achats effectués par le Siège de l'ONU à New York, ce qui représente plus de 25 % de ces derniers.

* L'ONU se lance de plus en plus souvent dans des coentreprises avec le secteur privé et des organisations intergouvernementales. Ainsi, elle participe avec l'Agence spatiale européenne, la France, le Centre national d'études spatiales (CNES) et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), à un projet d'un montant de 1,2 million de dollars dont l'objet est de fournir de manière continue sur le Web des images prises par satellite, des services de traitement des images, des cartes et d'autres informations géographiques pour tous ces endroits où des institutions des Nations Unies et des organisations non gouvernementales fournissent une assistance humanitaire ou mettent en œuvre des projets de relèvement et de reconstruction à l'issue de conflits.

Le budget de l'ONU par rapport à ceux d'autres organisations

Pour placer dans leur perspective les dépenses des Nations Unies (1,3 milliard de dollars par an pour la seule ONU et environ 12 milliards de dollars pour l'ensemble du système des Nations Unies), il faut les comparer à celles de certains gouvernements et autres organismes :

* Le budget administratif de la Communauté européenne, qui comporte 15 membres, s'élève à environ 4,5 milliards de dollars.

* Le budget de chacun des deux États des États-Unis ayant le plus faible budget (le Wyoming et le Dakota du Sud) s'élève à plus de 2 milliards de dollars.

* L'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui a réduit la prévalence de certaines maladies ou les a éliminées dans le monde entier, comme c'est le cas par exemple de la variole et de la poliomyélite, a un budget de 421 millions de dollars, soit à peu près le coût de la construction du nouvel American Airlines Center, qui est un centre sportif pour le basket-ball et le hockey de Dallas (Texas).

* Le budget annuel de la ville de Zurich s'élève à 3,1 milliards de dollars.

* Le Service des pompiers du grand Tokyo a un budget de 1,8 milliard de dollars.

* L'Université du Minnesota a un budget de 1,9 milliard de dollars.

* Le budget du Board of Education de la ville de New York pour l'exercice fiscal 2001 s'élevait à plus de 12,4 milliards de dollars.

Comment se prennent les décisions concernant le budget de l'ONU?

Les dépenses de l'ONU sont déterminées selon un processus rigoureux auquel participent tous les États Membres.

Le projet de budget est proposé initialement à l'Assemblée générale par le Secrétaire général, après examen minutieux des demandes des différents départements de l'ONU. Il est ensuite analysé par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires qui comporte 16 membres, et par le Comité du Programme et de la coordination, qui en compte 34. Les recommandations de ces deux comités vont à la Commission administrative et budgétaire de l'Assemblée générale, dont tous les États sont membres et qui examine à nouveau le budget. Enfin, celui-ci est envoyé à l'Assemblée générale pour examen final et approbation.

Depuis 1988, le budget est approuvé par consensus, pratique qui donne aux pays le moyen de limiter les dépenses.

Le budget augmente-t-il trop vite?

En termes réels, c'est-à-dire après avoir tenu compte de l'inflation et des fluctuations monétaires, le budget a sensiblement diminué au cours de la dernière décennie, malgré les demandes constantes de nouveaux programmes et activités de la part des États Membres.

Depuis 1994, année où l'Assemblée a adopté un budget biennal d'un peu plus de 2,6 milliards de dollars, le Secrétariat fonctionne avec un niveau de ressources équivalent ou inférieur, qui est tombé jusqu'à 2,5 milliards de dollars au cours de l'exercice 1998-1999. Même en valeur absolue, les dépenses n'ont jamais dépassé les niveaux de 1994-1995, le budget de 2002-2003 venant seulement de retrouver le niveau de 2,6 milliards de dollars, soit beaucoup moins en termes réels que le budget de 1994-1995, dont l'équivalent aux coûts actuels serait de 3,1 milliards de dollars. Le budget de l'exercice biennal en cours représente une réduction de 3 % en termes réels par rapport à celui de l'exercice 2000-2001.

Le budget du Board of Education de la ville de New York dépasse celui de l'ensemble du système des Nations Unies

Qui contrôle les dépenses?

Des contrôles internes sont en place pour veiller à ce que les fonds ne soient dépensés qu'aux fins autorisées et aussi efficacement que possible.

* Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité de l'ONU, qui est dirigé par le Contrôleur de l'Organisation, constitue le principal mécanisme de contrôle. Chaque institution spécialisée et grand programme du système des Nations Unies a par ailleurs son propre service de contrôle.

* Le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU, qui est dirigé par l'équivalent d'un inspecteur général des États-Unis, examine l'ensemble des activités des Nations Unies dans le monde et enquête sur les accusations de gaspillage, fraude, abus ou mauvaise gestion. Depuis sa création en 1994, le Bureau a permis à l'ONU d'économiser ou de récupérer quelque 87 millions de dollars. Le Bureau rend compte directement aux États Membres en faisant rapport à l'Assemblée générale et maintient une ligne directe confidentielle pour recevoir tout renseignement concernant toute accusation d'irrégularité.

* Le Comité des commissaires extérieurs aux comptes vérifie les comptes. Ses membres sont les vérificateurs généraux de trois États Membres choisis par l'Assemblée générale. Chaque vérificateur général des comptes nomme un certain nombre de commissaires qui vérifient les comptes des bureaux de l'ONU dans le monde entier.

* Le Corps commun d'inspection contribue à veiller à ce que les activités des diverses organisations du système des Nations Unies soient menées de la manière la plus économique et à ce qu'il soit fait le meilleur usage des ressources disponibles. Le Corps commun est composé d'inspecteurs de 11 pays, nommés par l'Assemblée générale. Ceux-ci disposent de vastes pouvoirs d'enquête sur toute question ayant un impact sur l'efficacité et la bonne utilisation des fonds et peuvent faire des enquêtes sur place.

Le Bureau des Services de contrôle interne de l'ONU a permis d'économiser ou de récupérer quelque 87 millions de dollars depuis 1994.

Comment les quotes-parts des pays membres sont-elles calculées?

Le principal critère utilisé par les États Membres dans le cadre de l'Assemblée générale est la capacité des pays à payer. Celle-ci est fondée sur une estimation de leur produit national brut (PNB), corrigée pour tenir compte de divers facteurs tels que la dette extérieure et la faiblesse du revenu par habitant. La quote-part de chaque État Membre est décidée par l'Assemblée générale selon cette méthodologie et va d'un minimum de 0,001 % à un maximum de 22 %, la quote-part maximale pour les pays les moins avancés étant de 0,01 %. En 2002, les 43 pays dont les quotes-parts sont fixées au taux minimum ont dû payer chacun 11 104 dollars. La quote-part la plus élevée, celle des États-Unis, a été fixée à 283 076 321 dollars.

Les 10 États Membres qui ont versé les contributions statutaires les plus élevées au budget ordinaire de l'ONU en 2002

Quote-part et montant		
Pays	(pourcentage)	(millions de dollars)
États-Unis	22,000	283,1
Japon	19,669	218,4
Allemagne	9,845	109,3
France	6,516	72,4
Royaume-Uni	5,579	62,0
Italie	5,104	56,7
Canada	2,579	28,6
Espagne	2,539	28,2
Brésil	2,093	23,2
République de Corée	1,866	20,7

Les quotes-parts sont-elles équitables?

Comme les quotes-parts sont fondées sur le produit national brut (PNB), les pays riches paient généralement davantage et les pays pauvres paient moins, bien qu'il y ait quelques exceptions (par exemple le Brésil paie davantage que le Liechtenstein, bien que son revenu par habitant soit beaucoup plus faible, parce que son PNB est beaucoup plus élevé).

En 1974, l'Assemblée générale a fixé à 25 % la quote-part maximum, qui a été par la suite ramenée à 22 % à compter de 2001. À ce jour, ce plafond n'a bénéficié qu'aux États-Unis, qui interviennent pour environ 27 % du PNB total des Membres de l'ONU. Sans ce plafond, leur quote-part serait encore plus élevée, puisque, comme les autres pays à revenu par habitant élevé, il leur aurait fallu contribuer au coût des réductions accordées aux pays dont le revenu par habitant est faible. Les quotes-parts des autres États Membres ont été relevées pour compenser la différence.

Le Japon vient au deuxième rang pour l'importance de sa quote-part avec un taux de 19,7 % pour 2002, soit un montant de 218,4 millions de dollars. Les 15 membres de l'Union européenne contribuent conjointement quelque 35 % du budget. Le barème des contributions est entièrement revu tous les trois ans sur la base des dernières statistiques du revenu national afin d'assurer que les quotes-parts soient équitables et exactes.

Les pays industrialisés paient-ils trop?

Lorsque l'on range les États qui contribuent au budget ordinaire de l'ONU d'après l'importance de leur contribution, il apparaît clairement qu'un petit nombre d'entre eux paient une part importante des dépenses, ce qui traduit le fait qu'ils interviennent pour une part plus importante du revenu mondial. Cependant, si l'on utilise d'autres critères, on obtient un résultat différent. Si l'on considère, par exemple, les contributions par habitant, on constate que trois petits pays et les quatre pays scandinaves figurent parmi ceux dont les contributions sont les plus élevées.

Une part importante des fonds que certains des grands pays industriels donnent au système des Nations Unies leur revient sous forme de dépenses effectuées sur leur territoire pour l'achat de biens, le versement de salaires et leur fonctionnement par les différents organismes. Sur les 3,7 milliards de dollars de biens et de services achetés par l'ensemble du système des Nations Unies en 2000, 64 % (soit près de 2,4 milliards de dollars), l'ont été dans les pays industrialisés. Les entreprises des États-Unis ont ainsi reçu 527 millions de dollars, soit plus du double de ce qu'a reçu le deuxième pays fournisseur de biens et de services et beaucoup plus que la plupart des États Membres.

Les 10 pays dont la contribution par habitant au budget ordinaire de l'ONU est la plus élevée (2002)

Pays	(montant en dollars)
Luxembourg	2,15
Liechtenstein	2,13
Japon	1,74
Norvège	1,65
Danemark	1,60

Monaco	1,38
Islande	1,35
Allemagne	1,34
Autriche	1,31
Suède	1,30

Qu'en est-il des contributions non acquittées?

L'ONU est sortie récemment d'une crise financière - ce qui arrive lorsque des États Membres ne s'acquittent pas de leur part des dépenses concernant les programmes dont ils ont eux-mêmes décidé. Certains pays ne s'acquittent pas de leurs contributions dans les délais impartis pour des raisons de technique budgétaire ou simplement en raison de leur pauvreté. D'autres ne se sont pas acquittés de leur dette pour exercer des pressions sur l'ONU ou défendre une position politique. Aucun État, ni aucune entreprise ne pourrait fonctionner dans de telles conditions, avec des États Membres qui continuent à demander toujours davantage à l'Organisation, alors même que les sommes qui lui sont dues ne sont pas versées.

Les efforts faits par certains États pour s'acquitter de leurs arriérés ont sensiblement amélioré la situation financière de l'ONU, mais d'importants arriérés subsistent et les réserves de l'Organisation sont épuisées. À la fin de 2001, le montant des arriérés au titre du budget ordinaire s'élevait à 239,6 millions de dollars, dont 209,9 millions de dollars pour l'année en cours. Sur les 189 États Membres de l'Organisation, 54 (quelque 29 %) n'avaient pas versé en totalité leur contribution au budget ordinaire, mais seulement 22 avaient des arriérés allant au-delà de l'année en cours. À la fin de 2001 également, 43,8 millions de dollars étaient dus à l'Organisation au titre des Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

Cependant, si on y ajoute les opérations de maintien de la paix, le montant total des quotes-parts non acquittées bondit à 2,1 milliards de dollars, dont pas moins de 1,8 milliard de dollars pour le maintien de la paix lui-même. Sur ce montant, environ 38 %, soit 690,9 millions de dollars, représentent des contributions non acquittées par les États-Unis, dont 373 millions de dollars pour l'exercice en cours et 316,9 milliards de dollars pour les exercices antérieurs. Cependant, cette situation n'en constitue pas moins une amélioration : en 2001, l'ONU a été en mesure de ramener sa dette à l'égard de certains pays, essentiellement au titre des forces et équipements fournis pour les opérations de maintien de la paix, de quelque 1,1 milliard à 800 000 dollars.

Il est évident que les États Membres doivent faire un effort supplémentaire pour apurer leurs arriérés et honorer leurs obligations financières en totalité dans les délais impartis, si l'on veut que soit rétablie la stabilité financière de l'Organisation, qui seule peut garantir qu'elle sera en mesure de remplir ses nombreux rôles avec le maximum d'impact au bénéfice des habitants de la planète.

Quelles sont les possibilités pour faire que les États Membres honorent leurs obligations financières?

En vertu de l'Article 19 de la Charte des Nations Unies, un État Membre ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. Plusieurs membres se sont vu imposer cette sanction au fil des années.

L'ONU a-t-elle rendu le monde meilleur?

Si certaines réalisations du système des Nations Unies sont bien connues, nombre d'entre elles, dont tout le monde bénéficie, sont souvent considérées comme allant de soi :

* L'ONU et ses institutions ont amélioré la santé de millions de personnes, en assurant l'immunisation des enfants du monde entier, en luttant contre le paludisme et les maladies parasitaires, en fournissant de l'eau potable et en protégeant la santé des consommateurs. C'est ainsi que la longévité et l'espérance de vie ont augmenté partout.

* Grâce à l'ONU la législation internationale s'est davantage développée au cours des cinq dernières décennies qu'au cours de toute l'histoire antérieure de l'humanité.

* Les organismes de secours de l'ONU fournissent conjointement aide et protection à quelque 25,7 millions de réfugiés et personnes déplacées dans le monde.

* En 1948, l'ONU a promulgué la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamation historique des droits et libertés de chacun. Plus de 80 traités des Nations Unies protègent et renforcent des droits fondamentaux spécifiques.

* L'ONU et ses institutions, y compris la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), sont les principaux vecteurs du développement dans les pays les plus pauvres, auxquels ils fournissent une aide s'élevant à plus de 30 milliards de dollars par an.

* L'ONU a contribué à renforcer le processus démocratique en aidant à la conduite d'élections dans près de 80 pays.

* Le PNUD est, au sein du système des Nations Unies, le principal fournisseur de conseils et instigateur d'activités de mobilisation et la principale source de subventions pour le développement. Avec un montant annuel de dépenses s'élevant à environ un milliard de dollars, il soutient de nombreux projets de développement de par le monde.

* Par ses appels de fonds, l'ONU mobilise plus d'un milliard de dollars par an d'aide d'urgence pour les victimes de guerres et de catastrophes naturelles. Rien qu'en 2001, 19 appels interagences ont permis de mobiliser plus de 1,4 milliard de dollars pour venir en aide à 44 millions de personnes dans 19 pays et régions.

* Le Programme alimentaire mondial, qui est la principale organisation d'aide alimentaire dans le monde, fournit chaque année environ un tiers de l'aide alimentaire totale.

* L'ONU a promu le grand mouvement de décolonisation, qui a abouti à l'indépendance de plus de 80 pays.

* La variole a été éradiquée dans le monde grâce à une campagne coordonnée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Une autre campagne de l'OMS, lancée en 1988, vise à éliminer la poliomyélite à l'horizon 2005. En 1998, la poliomyélite a frappé quelque 1 000 personnes par jour dans 125 pays. En 2001, il n'y a eu que 537 cas de poliomyélite pour l'ensemble de l'année et la maladie était éliminée dans tous les pays, sauf 10.

* Chaque année, quelque 3 millions de vies d'enfants sont sauvées grâce à la vaccination, mais près de 3 millions d'autres enfants meurent de maladies qui peuvent être prévenues. L'UNICEF, l'OMS, le groupe de la Banque mondiale, des fondations privées, l'industrie pharmaceutique et les gouvernements se sont unis au sein d'une Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination qui vise à ramener ce chiffre à zéro.